SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 14 de septiembre de 2006 *

En los asuntos acumulados C-158/04 y C-159/04,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Grecia), mediante resoluciones de 10 y 26 de noviembre de 2003 y recibidas en el Tribunal de Justicia el 29 de marzo de 2004, en los procedimientos entre

Alfa Vita Vassilopoulos AE, anteriormente Trofo Super-Markets AE (Asunto C-158/04),

y

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

y

Carrefour-Marinopoulos AE (Asunto C-159/04)

y

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. K. Schiemann, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y la Sra. N. Colneric, y los Sres. K. Lenaerts, E. Juhász (Ponente) y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de febrero de 2006;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Alfa Vita Vassilopoulos AE, anteriormente Trofo Super-Markets AE, por el Sr. P. Giatagantzidis y la Sra. E. Metaxaki, dikigoroi;

— en nombre de Carrefour-Marinopoulos AE, por el Sr. P. Giatagantzidis, y la Sra. E. Metaxaki, dikigoroi;

— en nombre de Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, por el Sr. D. Stathis, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. M. Apessos, la Sra. N. Dafniou y el Sr. D. Stathis, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. M. Patakia, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 28 CE, en particular sobre la conformidad de las disposiciones nacionales griegas que regulan la comercialización de productos de panadería según el procedimiento «bake-off» con la citada disposición del Tratado CE. Este procedimiento consiste en la descongelación rápida seguida del calentamiento o de la cocción, en los puntos de venta, de productos entera o parcialmente precocidos y congelados. El concepto de «bake-off» se utiliza en este sentido en la presente sentencia.

2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de los recursos de anulación interpuestos, por una parte, por Alfa Vita Vassilopoulos AE (anteriormente Trofo Super-Markets AE) y, por otra, por Carrefour-Marinopoulos AE contra las resoluciones del Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (administración prefectoral de Ioannina; en lo sucesivo, «administración prefectoral»), que ordenaron el cese del funcionamiento de los puntos de venta de los productos «bake-off» en sus respectivos supermercados.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 El artículo 28 CE prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación así como todas las medidas de efecto equivalente entre los Estados miembros.

4 De conformidad con el artículo 30 CE, el artículo 28 CE no es obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación justificadas, en particular, por razones de protección de la salud y vida de las personas siempre que dichas prohibiciones o restricciones no constituyan ni un medio de discriminación arbitrario ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

Normativa nacional

5 El Decreto presidencial de 13 de septiembre de 1934, relativo a los requisitos de establecimiento y explotación de tahonas y, en términos más generales, de panaderías (FEK A' 309), regula el procedimiento previo a la concesión de cualquier autorización de establecimiento y explotación de una panadería. Fija las restricciones en materia de urbanismo y construcción aplicables a los locales de los que deben disponer las panaderías, así como la distribución, la superficie mínima, las condiciones de iluminación y ventilación y los aparatos de los que deben estar equipados.

6 La Ley nº 726/1977 (FEK A' 316) modifica y completa la legislación en vigor sobre panaderías y puntos de venta de pan. En virtud de su artículo 16, para el establecimiento así como la explotación de nuevas panaderías o puntos de venta de pan es necesaria una autorización previa expedida por el Prefecto competente.

7 El artículo 65 de la Ley nº 2065/1992, que modifica y completa la Ley sobre las panaderías anteriormente mencionada (FEK A' 113) prevé, en particular, la imposición de una sanción penal a toda persona que explote una panadería o un punto de venta de pan sin autorización previa. Una «panadería» se define en el sentido de dicho artículo, como una construcción fija específicamente instalada y equipada, con independencia de su capacidad, para la producción de pan, productos de pastelería en general y otros alimentos a base de harina (con excepción de las pastas alimenticias), así como para la cocción de alimentos y otros preparados para el público.

8 El Decreto nº 369/1992 (FEK A' 186), adoptado sobre la base del artículo 65 de la Ley nº 2065/1992, determina el procedimiento y los documentos necesarios para la concesión de la autorización previa y detalla los requisitos que debe cumplir el envasado de los productos de panadería. De conformidad con su artículo 1, la concesión de una autorización de explotación de una panadería está supeditada, en particular al requisito de que ésta posea un local destinado al amasamiento, un local para el horno y para enfriar los productos, un almacén de combustible sólido, un local para cargar combustibles sólidos, un almacén para la harina, un espacio para la venta de pan, un vestuario, un espacio para lavar el equipamiento y aseos.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

9 El 28 de febrero de 2001, el Ministro para el Desarrollo (Dirección de Fomento de la industria) emitió una circular [nº F15 (F17.1)/4430/183], que informaba a las administraciones prefectorales helénicas de que el funcionamiento, en el seno de establecimientos de venta de pan, de hornos destinados a la cocción de pan (o de pasta alimenticia) congelado según el procedimiento «bake-off» formaba parte del procedimiento de fabricación del pan y, por consiguiente, para utilizar tales hornos, los interesados debían disponer de una autorización de explotación de una panadería, de conformidad con la legislación en vigor.

10 A raíz de dicha circular, la administración prefectoral realizó inspecciones en los supermercados de alimentación de Alfa Vita Vassilopoulos AE (anteriormente Trofo Super-Markets AE) y de Carrefour-Marinopoulos AE, demandantes en el litigio principal. Al constatar la venta de pan así como la existencia y utilización de hornos destinados a la cocción de pan congelado, sin que se dispusiera de autorización, dicha administración, mediante dos resoluciones adoptadas el 27 de noviembre de 2001, ordenó el cese de la explotación de dichos hornos de pan.

11 Los demandantes en el litigio principal interpusieron, ante el órgano jurisdiccional remitente, un recurso de anulación contra dichas resoluciones, alegando, en particular, que la legislación nacional, tal como la aplica la administración prefectoral, equivale a una restricción cuantitativa prohibida por el artículo 28 CE, y que no puede estar justificada por motivos de protección de la salud pública o de los consumidores.

12 Por ello, el Dioikitiko Protodikeio Ioanninon decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 28 CE la exigencia de una autorización previa –mencionada en los fundamentos de la resolución de remisión– para comercializar productos "bake-off"?

2) De ser así, ¿persigue la autorización previa a la que se condiciona el ejercicio de la panadería un fin meramente cualitativo, en el sentido de que establece una mera diferenciación cualitativa respecto de las características del pan comercializado (aroma, sabor, color y aspecto de la corteza) y su valor nutritivo [sentencia de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Alemania, C-325/00 (Rec. p. I-9977)], o tiene por objeto la protección de los consumidores y de la salud pública contra cualquier posible alteración cualitativa (sentencia 3852/2002 del Consejo de Estado helénico)?

3) Habida cuenta de que la restricción antes citada se aplica sin distinción a todos los productos "bake-off", tanto nacionales como comunitarios, ¿existe un vínculo con el Derecho comunitario y puede obstaculizar dicha restricción directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio de tales productos entre los Estados miembros?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

13 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una normativa nacional, que somete la venta de productos «bake-off» a las mismas exigencias que las aplicables al procedimiento completo de fabricación y comercialización del pan y de los productos de panadería tradicionales, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 28 CE y, de ser así, si puede justificarse por estar dirigida a garantizar la calidad de los referidos productos o a proteger a los consumidores o la salud pública.

14 Con carácter preliminar, es preciso recordar que la libre circulación de mercancías es un principio fundamental del Tratado que se plasma en la prohibición, enunciada en el artículo 28 CE, de las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como de todas las medidas de efecto equivalente.

15 La prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, contenida en el artículo 28 CE, afecta a cualquier medida que puede obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario (véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5; de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania, denominada «Ley de pureza de la cerveza», 178/84, Rec. p. 1227, apartado 27; de 23 de septiembre de 2003, Comisión/Dinamarca, C-192/01, Rec. p. I-9693, apartado 39, y de 24 de noviembre de 2005, Schwarz, C-366/04, Rec. p. I-10139, apartado 28).

16 No obstante, el Tribunal de Justicia precisó que medidas nacionales que limitan o prohíben ciertas modalidades de venta no constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas prohibidas, en principio, por el artículo 28 CE, siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional, y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros (véase la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard, C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097, apartado 16).

17 En sus observaciones escritas, la administración prefectoral así como el Gobierno helénico, refiriéndose a la jurisprudencia Keck y Mithouard, antes citada, alegan que la normativa nacional únicamente regula las modalidades de venta de los productos «bake-off» y, por consiguiente, está excluida del ámbito de aplicación del artículo 28 CE.

18 Como señaló el Abogado General en el punto 15 de sus conclusiones, no puede acogerse tal calificación. En efecto, de las disposiciones de la normativa nacional controvertida en el litigio principal resulta claramente que ésta tiene por objeto regular las condiciones de fabricación de los productos de panadería, incluidos los productos «bake-off».

19 Consta que la característica principal de los productos «bake-off» es ser entregados, en los puntos de venta, después de que las etapas importantes de preparación de los referidos productos hayan finalizado. En dichos puntos de venta, únicamente se realiza la breve descongelación del pan así como su calentamiento o su cocción final. En estas circunstancias, exigir que los vendedores de productos «bake-off» se atengan a la totalidad de las prescripciones aplicables a una panadería tradicional, entre ellas, en particular, la exigencia de disponer de un almacén de harina, de una sala de amasamiento o de un almacén de combustible sólido, no tiene en cuenta la especificidad de estos productos y genera costes suplementarios que hacen así más difícil la comercialización de los referidos productos. Esta normativa constituye, por tanto, un obstáculo a la importación que no puede considerarse que establezca una modalidad de venta en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard, antes citada (apartados 15 y 16).

20 Según reiterada jurisprudencia, una normativa nacional que obstaculice la libre circulación de mercancías puede justificarse por una de las razones de interés general enumeradas en el artículo 30 CE o por una de las exigencias imperativas establecidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el caso de que la normativa nacional sea indistintamente aplicable (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, denominada «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649, apartado 8, y Schwarz, antes citada, apartado 30).

21 A falta de armonización, los Estados miembros tienen la facultad de decidir el grado de protección de la salud y de la vida de las personas que pretenden garantizar y de exigir una autorización previa a la comercialización de los productos alimenticios, teniendo en cuenta las exigencias de la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad (véanse, en particular, las sentencias de 14 de julio de 1983, Sandoz, 174/82, Rec. p. 2445, apartado 16, y de 2 de diciembre de 2004, Comisión/Países Bajos, C-41/02, Rec. p. I-11375, apartado 42).

22 No obstante, para que una normativa nacional se ajuste al principio de proporcionalidad, es necesario comprobar no sólo que los medios elegidos sean aptos para la realización del objetivo pretendido, sino también que no vayan más allá de lo que es necesario para lograrlo (sentencias de 14 de diciembre de 2004, Comisión/Alemania, C-463/01, Rec. p. I-11705, apartado 78, y Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, Rec. p. I-11763, apartado 79).

23 Por lo que respecta a la justificación de un objetivo de calidad alegado por el órgano jurisdiccional remitente, debe señalarse que una medida nacional que obstaculiza la libre circulación de mercancías no puede estar justificada exclusivamente por el mero hecho de que busque promover productos alimenticios de calidad. En efecto, para justificar un obstáculo a la libre circulación de mercancías, tal objetivo sólo puede ser tenido en cuenta en relación con otras exigencias reconocidas como exigencias imperativas, tales como la protección de los consumidores o de la salud.

24 En cuanto a la búsqueda de la protección de los consumidores, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en los litigios principales, la administración prefectoral se refirió a un informe emitido por un experto en tecnologías alimentarias que indica que los productos «bake-off» incitan a los consumidores a pensar que adquieren pan o un producto similar fresco, cuando, en realidad, se trata de un producto alterado y sin vitaminas.

25 No obstante, hay que indicar que, si bien puede ser legítimo adoptar medidas tendentes a evitar que los consumidores confundan los productos de panadería tradicional y los de tipo «bake-off», la normativa nacional controvertida, tal como se aplica, no permite a la clientela de los puntos de venta de pan distinguir los productos tradicionales de los productos «bake-off». Como señaló el Abogado General en el punto 62 de sus conclusiones, tal objetivo podría alcanzarse a través de medidas menos restrictivas para la comercialización de los productos «bake-off», tales como medios de información o etiquetado adecuado.

26 Por último, respecto a la protección de la salud, de las observaciones escritas de la administración prefectoral resulta que la normativa nacional controvertida en el litigio principal busca asegurar que se respeten las exigencias sanitarias no sólo durante la primera fase de producción del pan semicocido y congelado, sino igualmente en la última fase consistente en la cocción final en el lugar de venta. En efecto, el pan y los productos similares son sensibles a la alteración y pueden contaminarse, en particular, por insectos, mohos, levaduras, bacterias y virus.

27 Ahora bien, aunque la normativa nacional controvertida en el litigio principal incluye disposiciones destinadas a asegurar que los productos de panadería se fabriquen y comercialicen en condiciones sanitarias adecuadas, no es menos cierto que contiene igualmente varias exigencias que, en la medida en que están ligadas al proceso de fabricación de productos tradicionales de panadería, son inadecuadas y van más allá de lo necesario para proteger la salud pública cuando se aplican a productos del tipo «bake-off», que están precocidos y sólo son objeto, en sus puntos de venta, de una descongelación, de un calentamiento o de una última cocción.

Como han reconocido las autoridades griegas en sus observaciones, tal es el caso en particular de las que tienen que ver con la presencia de un almacén de harina o de una sala de amasamiento.

28 Habida cuenta de lo anterior, procede, por tanto, responder a las cuestiones prejudiciales que el artículo 28 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que somete la venta de productos «bake-off» a las mismas exigencias aplicables al procedimiento completo de fabricación y comercialización del pan y de los productos de panadería tradicionales.

Costas

29 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El artículo 28 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que somete la venta de productos «bake-off» a las mismas exigencias aplicables al procedimiento completo de fabricación y comercialización del pan y de los productos de panadería tradicionales.

Firmas